Nota sobre a certificação de docentes para a educação básica no Brasil

Simon Schwartzman

AIRBrasil

Em seu plano de trabalho para o Biênio 2001-2002, em elaboração, o Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED – se propõe a "apoiar e participar do desenvolvimento de estudos sobre mecanismos de avaliação e certificação docente com base nas experiências internacionais, visando subsidiar a construção de uma proposta nacional, a ser viabilizada através de um consórcio das Secretarias Estaduais de Educação, sob coordenação do CONSED". Esta intenção vem ao encontro de preocupação já expressa pelo Conselho Nacional de Educação, no Parecer da Câmara de Educação Básica sobre as Diretrizes Nacionais para a Formação de Professores para a Educação Básica, de trabalhar junto com o CONSED, a UNDIME e outras instituições da elaboração desta proposta. Em seminário recente realizado no Rio de Janeiro, pelo AIRBrasil, diversos participantes, dentre os quais a Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Pedagógicas, Maria Helena Castro, e Guiomar Namo de Melo, do Conselho Nacional de Educação, se manifestaram sobre a importância e a urgência deste trabalho, como passo essencial para o encaminhamento dos problemas de formação de professores para a educação básica do país, em quantidade e com a qualidade necessárias para atender às demandas atuais e futuras do país.

O objetivo desta nota é detalhar um pouco o que poderiam ser os passos necessários para atender a esta demanda. Estes passos devem ser tomados simultaneamente, e não em sequência, de forma tal que seja possível chegar, em um prazo relativamente curto, a uma proposta operacional e com condições de ser adotada e implementada.

a) dimensionar o problema.

Existem muitas maneiras diferentes de tratar da questão da avaliação e formação de professores, e as opções dependem muito das dimensões do problema que estamos tratando de enfrentar. Uma estimativa muito preliminar, feita a partir dos

dados do Censo de Ensino Superior de 1998 e do Censo Educacional de 1996, sugeria que o Brasil precisaria de cerca de 232 mil novos docentes de educação fundamental e média por ano, mas só estava formando cerca de 84 mil, o que correspondia a um déficit anual de cerca de 148 mil docentes.[1]. O déficit deve ser na verdade muito maior, dado que esta estimativa não incluiu uma análise das perspectivas de aposentadoria do professorado, e não tomou em conta a explosão da oferta de educação média havida nos anos mais recentes.

Para chegar a uma estimativa mais adequada das necessidades, seria necessário trabalhar com os dados dos censos educacionais, de professores, do ensino superior e demográfico, e detalhar as necessidades por nível educacional (pré-escola, series 1-4, series 5-8, médio e secundário, técnico), áreas de conhecimento, e região.

b) esclarecer e chegar a um consenso sobre o que se entende como "avaliação e certificação docente", e o que se pretende fazer. Esta expressão pode significar coisas muito distintas para diferentes pessoas e em diferentes contextos, e é necessário chegar a um conceito claro e compartido sobre o que estamos falando.

Um possível entendimento seria o de pensar na certificação como um procedimento equivalente ao "exame de ordem" feito pela Ordem dos Advogados no Brasil, que tem por objetivo selecionar, entre os que possuem o diploma de Direito, aqueles que têm condições efetivas de exercer a profissão. Para fazer isto, seria necessário chegar a uma definição apropriada dos conteúdos de conhecimentos e habilidades que deveriam ter os professores, nos diversos níveis e especialidades requeridos pelo sistema, e estabelecer um conjunto de provas ou exames que fossem utilizados para esta certificação. este entendimento supõe que os professores, ao serem certificados, já tenham concluídos os cursos de formação superior, que é o que a atual legislação prevê.

Este tipo de certificação seria parecido com o "provão", com a diferença que as provas valeriam para a avaliação dos formados, e não somente dos cursos (ela se transformaria em prova de "high stakes", em lugar de "low stakes" como é o Provão hoje, na terminologia americana).

---

[1] "Tabela 24 – Estimativa da necessidade de Docentes para o ensino básico e médio, e formados", em S. Schwartzman, O Ensino Superior no Brasil – 1998", INEP, Textos para Discussão 6, 1999, p. 31).

Um segundo entendimento seria colocar ênfase na avaliação do estoque, e pensar em um sistema de certificação que fizesse com que os atuais professores nas redes estaduais e municipais (e também no setor privado) se submetessem a um exame nacional ou estaduais de avaliação. Este procedimento poderia gerar um nível muito grande de ansiedade e resistência entre os professores, já que, para que ele tivesse alguma consequência significativa, seria necessário associar certas consequências aos resultados – por exemplo, premiar ou aumentar os salários dos melhores colocados, oferecer possibilidades de treinamento e recuperação para os menos qualificados, e demitir os que ficam abaixo do mínimo de competência requerido.

Uma terceira maneira, que é a que nos parece mais interessante, seria a de estabelecer um sistema voluntário de certificação que não tivesse como requerimento a posse de um diploma profissional ou superior determinado, e nem se transformasse em um exame obrigatório para os professores da rede. O objetivo desta certificação seria proporcionar a quem tivesse interesse uma credencial que o habilitasse para o exercício de atividades docentes, independentemente de sua formação anterior. Deveriam haver várias certificações diferentes, para os diferentes níveis educacionais e especializações . A experiência bem sucedida do ENEM, do Ministério da Educação, mostra o caminho. Pelo fato de ser voluntário, tal sistema não provoca resistências, nem se contrapõe a outros títulos e qualificações que o sistema educacional proporciona. No entanto, na medida em que tal sistema adquirir prestígio e reconhecimento, ele pode começar a ser adotado e aceito pelos diversos sistemas escolares do país, até se transformar em um "standard" de fato da formação de professores do país. Cada Secretaria de Educação, ou cada escola, poderia decidir se e como pretende utilizar esta certificação para contratar, promover, demitir e remunerar seus professores.

Uma das grandes vantagens de um sistema como este é que ele abriria espaço para o surgimento de múltiplas formas de formação e qualificação dos docentes, que poderiam incluir desde cursos regulares nos formatos hoje preconizados pelo Conselho Nacional de Educação, até programas de ensino à distância ou de treinamento no trabalho.[2] Controlando os resultados, torna-se menos necessário controlar os procedimentos.

---

[2] O Conselho Nacional de Educação, no parecer CEB - Par. 15/97, aprovado em 3/11/97, se refere ao assunto, observando que "dispositivo importante está contido no parágrafo 2° do artigo 80 (da LDB) que trata da regulamentação dos 'requisitos para a realização de exames e registro de

A proposta de um sistema de certificação com estas características pode encontrar incompreensões, e deve requerer, provavelmente, alterações na legislação e nas orientações dos órgãos normativos. Por isto, antes de ser lançada, ela deveria ser objetivo de uma ampla discussão com pessoas representativas dos diferentes setores envolvidos com as questões educacionais no país.

c) *Examinar os aspectos legais e normativos associados a esta proposta*. A tradição brasileira é de tentar controlar a qualidade da formação dos estudantes – e, consequentemente, dos professores - pelo controle das condições de oferta dos cursos. O "provão" representa uma mudança profunda em relação a isto, já que procura avaliar os resultados dos cursos, mas o Ministério da Educação ainda combina seus resultados com os das "condições de oferta", para sua avaliação final. Um sistema de certificação como o sugerido aqui significaria levar a idéia do provão às suas últimas conseqüências, já que se concentraria exclusivamente nos resultados. É necessário, portanto, examinar em profundidade a legislação e as normas existentes hoje no Brasil a este respeito, a partir das orientações mais amplas da Lei de Diretrizes e Bases, de tal forma que seja possível propor as alterações que possam se tornar necessárias para a implantação do sistema.

d) Examinar as experiências de outros países. É necessário examinar as experiências internacionais de certificação de professores, para avaliar melhor o que pode e o que não pode ou deve ser feito. A experiência de países semelhantes ao Brasil, que têm ou tiveram que enfrentar problemas de formação e qualificação de professores em larga escala e em curto espaço de tempo, serão claramente mais relevantes do que aquelas dos países mais desenvolvidos deste ponto de vista.

e) Explicitar as características e os procedimentos dos sistemas de certificação. Existem hoje muitas experiências internacionais de certificação profissional, e o American Institutes for Research está trabalhando com a Secretaria de Educação do Estado da Bahia, através da Fundação Luís Eduardo Magalhães, para implantar um sistema de certificação de diretores e outras autoridades escolares, inicialmente para aquele Estado. A implantação de um sistema de certificação tem um importante lado técnico, que consiste na descrição detalhada das habilidades e conhecimentos necessários para o desempenho da função, e do desenvolvimento de um conjunto de provas e testes, teóricos e práticos, que permitam aferir se as pessoas possuem estes conhecimentos e habilidades. E tem também um importante componente político e

---

diploma relativos a cursos de educação a distância'. Por certo, a credibilidade desta modalidade de ensino e da certificação dos estudos empreendidos por esta via repousará, em grande medida, na forma da avaliação de seus resultados. Daí, a importância da sua regulamentação, em vias de vir a público.

institucional, na medida em que a instituição ou instituições credenciadoras necessitam ter o necessário apoio, legitimidade e credibilidade para desenvolver seus trabalhos. Existem diferentes cenários possíveis aqui, desde o estabelecimento de uma agência nacional de certificação até a criação de sistemas descentralizados e locais, com mecanismos apropriados de garantia de padrão e qualidade. Estes procedimentos e formatos, tanto técnicos quanto institucionais, devem ser elaborados em detalhe, elevados à discussão.

Um aspecto importante desta questão institucional é o da natureza jurídica da agência de certificação, e de suas formas de financiamento. É importante que a agência tenha a flexibilidade de uma instituição de direito privado, mas a legitimidade e o controle de qualidade de instituições públicas. Em princípio, ela poderia se manter com os recursos derivados do próprio processo de certificação, ou dos subprodutos derivados dos materiais de formação que possa gerar.

f) Identificar formas e procedimentos de qualificação dos candidatos à certificação. A implantação de um sistema de certificação de professores com estas características deverá ter um impacto grande sobre os atuais sistemas de formação de professores, e abrir espaço para a criação de novos. Um subproduto importante do trabalho de certificação deve ser a produção de materiais que sirvam de referência para este trabalho educativo.

O AIRBrasil se propõe a realizar, para o CONSED, os estudos e trabalhos descritos sumariamente acima, a partir de um termo de referência a ser elaborado em conjunto com o Conselho. Acreditamos que, se o CONSED manifestar seu interesse em tal estudo, não será difícil conseguir obter financiamento institucional para o trabalho. No Brasil, os trabalhos de análise, consulta e discussão seriam feitos com especialistas brasileiros, e em colaboração com o CONSED. O American Institutes for Research nos Estados Unidos poderia contribuir para o detalhamento dos aspectos técnicos necessários para a implantação de um sistema deste tipo, e outras instituições, como a UNESCO, poderiam colaborar na identificação de experiências internacionais relevantes.